

公共产品视角下的我国税权治理机制研究^①

The Study of Our Governance Mechanism of Taxation

Power in the View of the Public Goods

江 明 融

JIANG Ming rong

(厦门大学财政系 厦门 361005)

[摘 要] 当前,我国税权治理机制存在事权、财权和税权不统一,税权高度集中,地方税收立法权缺位等问题,不利于地方税系的健全和地方经济社会的发展。本文主要是通过公共产品的视角来阐述税权治理的理论依据,并借鉴西方国家税权治理的有益经验,进一步完善我国的税权治理机制。

Abstract: Nowadays there are many problems in our governance mechanism of taxation power such as excessive concentration of taxation power, lack of the legislative power of the local taxation. All those are not good to perfect the local taxation system and develop the local economy. This article mostly set forth the theoretical basis for the governance mechanism of taxation power in the view of the public goods, and make use the beneficial Western experience in the governance mechanism of taxation power for reference so that we can perfect further our governance mechanism of taxation power.

[关键词] 公共产品 视角 税权治理机制 改革与完善

Key words: In the view of the public goods The governance mechanism of taxation power Reform and perfect

[中图分类号] F812.42 [文献标识码] A [文章编号] 1000-1549(2006)09-0006-05

税权作为一种公共权力,是指中央与地方政府代表国家向居民和纳税单位形成的税收管辖权,包括税收立法权、税制调整权以及税收征管权等。良好的税权治理机制,有助于恰当地调整和规范中央与地方政府之间事权、财权和税权配置关系,妥善处理由此产生的各种矛盾,实现政府的各项经济和社会目标。目前,我国正处于构建公共财政框架的转型时期,根据公共产品理论,公共产品的层次性和受益原则决定了分税分级财政的必要性。而完善的分税制不仅需要中央税系和地方税系的健全与完善,也需要中央、地方两套税收体系的协调运行,更需要各级政府职能的合理划分和税权治理机制的完善。

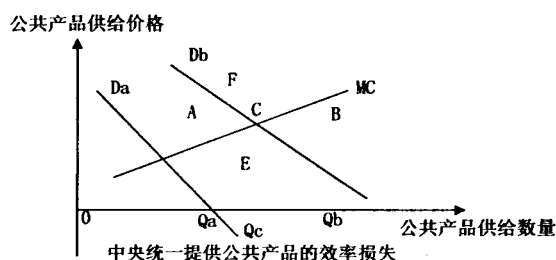
一、完善税权治理机制的理论依据

(一)合理配置税权有助于提高公共产品供给效率。公共产品是具有共同消费性质的产品和服务,可以供所有人享用。但大多数公共产品的享用实际上都要受到受益范围的空间限制。相对于中央政府来说,人们对地方公共产品的偏好差异更精确的反映在地方一级,地方政府在了解和处理这些差异性偏好方面,天然处于一种最佳地位。这样,地方政府就具备众多提供当地居民所偏好的地方性公共产品的有利条件。如果由中央政府统一供应地方性公共产品,则一方面由于政府收支要经过若干层次的预算过程,并且中央政府要应付众多的地方性公共产品的需求,难免会出现信息不全或信息处理不当的情形,以致造成地方性公共产品的供应无法在数量、结构和质量上切合当地居民的偏好。另一方面,由于需求信息方面的固有限制和困难,中央政府很容易存在向各个地方提供水平、标准和类型大致相同的公共产品的倾向,而无法估

^① 收稿日期:2006-6-20

作者简介:江明融(1972-),男,福建古田人,厦门大学经济学院财政学博士研究生,福建财会管理干部学院讲师,主要研究方向:财税理论与政策。

计到各个地方的不同需要。地区间偏好差异越大,由中央供应就越是缺乏效率。因此,地方政府具备众多提供当地居民所偏好的地方性公共产品的有利条件。这使得中央政府不能包揽不同范围和层次的公共产品的供应,以免造成效率的损失。如下图所示:



在图中,假定MC是某种地方性公共产品的边际成本线。现有A和B两个地区,每个地区内部居民对该产品的需求完全相同。Da是A地区的需求曲线(或社会边际收益线);Db是B地区的需求曲线(或社会边际收益线)。根据资源最优配置原则,当两地的社会边际曲线与边际成本曲线的交点,其所对应的 Q_a 和 Q_b 就是两个地区公共产品的最优供给量。

如果这种公共产品由中央按 Q_c 的数量统一提供,对于A地区来说中央所提供的公共产品超过了该地区的最优需求量(即 $Q_c > Q_a$),此时A地区福利损失为三角形ACE的面积。而对于B地区来说,中央所提供的公共产品不能满足该地区的最优需求量(即 $Q_c < Q_b$);此时B地区福利损失为三角形BCF的面积。可见,由中央政府统一提供公共产品往往会造成资源配置的扭曲,从而带来社会福利的损失。如果由各个地区自行决定地方性公共产品的供给量,由于地方政府更了解本地居民的偏好,其所提供的公共产品的质和量往往更符合当地居民的需求。在理想状态下,A地区会将公共产品数量确定在 Q_a 水平,而B地区会将公共产品数量确定在 Q_b 水平,这样两地区都会因此获得最大的福利水平。

(二) 赋予地方适当税权可以产生政府间的竞争效应。根据蒂伯特模型,在资源与人口具有充分流动性,且没有流动成本的假设下,人们会像选购商品一样挑选愿意居住的辖区,并选择那种公共产品最能满足自己偏好而税收又最合理的辖区居住。这样,一方面,偏好相同的人聚集在一起,各个地方就有可能以最低成本为基础来提供公共产品。另一方面,如果人们都能自由地去找寻自己的居所,那么各地方之间在公共产品供给和税收征收的组合上就会互相模仿和学习。对于那些不能以最低成本提供一定质量公共产品的地方管理者,其辖区内居民可以通过“用脚投票”的方式寻找到让自己满意的公共产品供给成本较低辖区。而当人们纷纷从公共产品供给成本较高的辖区向较低的辖区转移时,竞争的结果是各个地方政府将积极改进公共决策机制,尽力以最低的成本提供最适合辖区内居民偏好的公共产品,辖区之间公共产品的供给成本差距就会逐步缩小,公共产品效率就会不断提高,整个社会福利就会实现最大化。地方政府享有适当税权可以促使其积极培育地方税源,增强自身财力,以满足地方政府在本辖区内有效行使公共职能,提供公共产品的资金需要。

(三) 政府剩余是各级政府拥有正当税权的基础。政府享有税权的正当性可以从政府剩余角度进行分析。所谓政府剩余,是指政府为行使其社会管理职能,参与社会经济活动的组织与管理,所增加的社会财富的数量。其原理如图1所示:

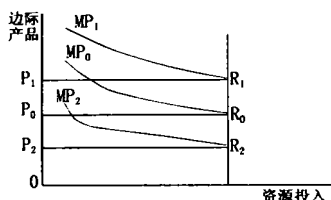


图1: 政府剩余经济分析图

图1中横轴表示社会资源的总投入,纵轴表示社会边际产出。 MP_0 表示政府中性时的社会边际产出曲线, MP_1 表示政府在有效行使其社会管理职能时的社会边际产出曲线, MP_2 表示政府失效时的社会边际产出曲线。 MP_1 位于 MP_0 上方,表示有效政府与中性政府相比,整个社会会得到更高的边际产品。其中 $P_0 R_0 R_2 P_2$ 矩形面积表示中性政府下的社会边际产量, $P_1 R_1 R_0 P_0$ 面积表示有效政府下的社会边

际产量,二者面积之差(即 $P_1 R_1 R_0 P_0$)就是政府剩余。政府要想有效行使其社会管理职能,就必须拥有相应税权,产生正值的政府剩余是各级政府拥有正当税权的基础。当然,一国政府由中央政府和地方政府构成,相应国家职能也分别由中央政府和地方政府承担,我们在肯定中央政府拥有较大税权的同时,不应忽视地方政府享有税权的正当性。在市场经济体制下,地方政府提供本辖区所需的公共产品,在一定程度上也是对市场失灵的纠正,可以产生正值的政府剩余,因此,地方政府享有税权也具备经济理由。

二、我国税权治理机制现状及问题

(一) 政府间事权、财权和税权不对称, 导致政府行为效率的损失。事权、财权和税权相统一, 以事权为基础划分各级政府的财权和税权, 这是建立规范的公共财政框架的核心和基础。1994年分税制改革只着眼于分税, 而在事权界定和税权划分方面并未采取任何有效措施。由于各级政府事权界定不明晰, 各项制度规定存在相互交叉和重叠现象, 导致政府间的职能范围界限不明, 最为突出的表现是: 一方面, 中央政府没有完全承担起其职能范围内的事权, 而是将一部分事权转移给下级政府。随着事权的向下转移, 其弹性逐步减弱, 刚性不断增强, 这使得地方政府在财力不足的情况下, 无法提供完全满足本地居民偏好的公共产品。另一方面, 1994年税改的主要意图是扭转中央财政收入比重过低的分配格局, 制度目标决定制度安排, 导致财权税权不合理上移, 地方税权缺失。究其原因是由中央与地方政府间的财政关系缺乏宪法基础, 以及税权治理机制不完善造成的。在中央与地方就事权、财权与税权进行博弈的过程中, 中央政府地位十分特殊, 它既是游戏参与者, 又是游戏规则制定者, 这就导致了对地方政府不利的博弈结果, 使地方政府缺乏足够财力来履行其事权。地方政府只能利用信息优势欺瞒中央政府, 对具有刚性较强的事权以较低的成本低质完成, 对其他一些刚性较弱的事权则采取拖延、懈怠的方式敷衍上级。最终导致公共产品质量和数量难以满足公众要求, 造成政府行为效率大量损失。

(二) 税权高度集中, 地方税收立法权缺位, 削弱了地方税特有的功能。我国是实行单一制的国家, 中央与地方是纯粹的上下隶属关系, 中央政府习惯于大包大揽的家长式作风, 成为不受行政区域限制的“万能政府”。在立法方面一直沿用传统的中央统一立法体制, 税收法律、法规、规章等均由中央立法机关和行政机关制定。中央掌握全国性税种的立法权, 包括全部中央税、共享税和绝大部分地方税税法的制定、颁布和税种的开征、停征权。而地方政府只有极其有限的税收立法权。由于税权高度集中, 地方税收立法权和税收政策制定权的缺位, 地方政府无法能动地根据本地区社会经济发展特点及时开征优质税种, 制定实施能够促进本地区经济发展的区域税收政策, 这不利于地方因地制宜的调控配置区域性资源, 从而削弱了地方税特有功能的发挥, 阻碍了地方经济的可持续发展。同时, 地方税立法权的缺位, 还导致地方政府“准税收立法权”的泛滥, 使大量的收费游离于财政预算管理之外, 严重侵蚀了税基。

(三) 地方税立法滞后, 税制设计不合理。税法是法律中最重要的一种形式, 具有最高的法律效力, 它是由国家立法机关及全国人大及其常务委员会制定和颁布施行。目前, 我国《税收基本法》、《地方税法通则》尚未出台, 不能从法律的高度对我国中央和地方的税收立法权与管理权、政府与税务机关的权限划分、地方税种开征及调节范围等重大问题进行科学、合理的界定, 地方税乃至整个税收体系建设缺乏依据和规范。公共财政框架要求建立完善合理的地方税制结构, 使地方政府拥有提供满足地方偏好的公共产品的足够财源, 并且对经济具有一定调节作用的主体税种与辅助税种。而现行地方税各税种大多是在分税制改革前立法制定的, 存在税种多但收入规模小、征管难度大、主体税种选择不科学、税制运行不稳定、税制适用内外有别等问题, 这与实际社会经济情况相脱节, 明显滞后于社会经济发展现状。而像社会保障税、教育税、环保税、遗产和赠与税等具有特定调节功能、有助于地方发挥资源配置、维护社会稳定、调节财富分配、保护环境、公平税负的地方税种缺乏, 也直接造成了我国税收体制的不健全和地方税收结构的缺损, 不利于地方税系的充实与完善。

三、西方典型国家税权治理模式比较及启示

因经济发展水平、历史文化传统以及政治经济体制不同, 西方各国财权集中与分散的程度也不尽相同, 其治税理财的方式也各具特色。目前, 各国税权治理模式主要有三种类型: 即分权型税权治理模式、集权型税权治理模式和混合型税权治理模式。美国是实行联邦制的国家, 其实行的是分权型税权治理模式。美国各级地方政府都独立行使隶属本级政府的税收立法权和税收管理权, 分级管理、自成体系。州、地方两级议会都可以在联邦宪法规定的范围内行使税收立法权, 并独立执行, 联邦政府一般不予干涉。同时各州和地方的税收政策差异也很大。例如: 在50个州中有7个州根本不课征个人所得税, 即使在同一个人州内, 税权也不统一。州和地方各有其相应的税务机构, 在税务行政或人员管理上都有较强的独立性,

征管方式也各具特色。当然,地方政府的税收权力并非不受任何制约,当地方政府出现不当课征时,联邦法院有权作出停征的判定。为协调好三级政府间事权财权关系,美国还实行自上而下的补助制度。

法国是实行共和制的国家,其实行的是集权型税收治理模式。法国税收管理体制高度集中,其税收体系以中央税为主、地方税为辅,地方税所占比重较低,各级政府的税收严格按税种划分,各有各的税收收入体系。法国税收立法权在中央,如开征哪些税种,向谁征,怎样分配,都由国家在税法中予以明确规定。具体的税收条例、法令则由财政部制订。地方必须执行国家的税收政策和法令,地方仅享有一定的地方税税率调整权和一定的减免权,以及决定开征必要的税捐等。法国对地方税收入不足问题,主要通过一般性补助和专项补助加以弥补。

日本实行的是集权分权兼顾的混合型税收治理模式,其税制具有明显的地方自治和中央集权相结合的特点。日本的税收立法权都归国会,内阁为实施税法发布政令,都道府县和市町村等各级地方政府根据政令制订条例。地方有独立管理地方税种的权力,但要受国家制定的《地方税法》的限制,地方政府征收的税种原则上只限于《地方税法》中所列的法定税种,其正常税率(标准税率)也都由地方税法规定。当地方政府出现收不抵支的情况时,可在法定税种之外开设普通税,但该税的开征和调整必须经过地方议会讨论通过。日本是典型的“大地方政府”,大部分事业由地方兴办,地方财政支出不足部分通过国家下拨税、国库支出金、国家让与税等进行财政转移支付。

通过以上三类典型税收治理模式的比较,我们可以得出许多有益的启示:

第一,事权、财权和税收相统一,注重调动各级政府积极性。从税收管理权限上看,各国税收管理级次划分都保持和政权级次相一致。各级政府的事权、财权、税收依法予以清楚界定,职责范围明确。征税权相对集中于中央,中央掌握重要税种的立法权、解释权、开征停征权等。地方也有较大机动权,如税目税率调整权、税种开征停征权,以及减税权等。各国都十分注意地方税制在整个税制中的重要地位,都能从效率与受益的角度考虑,以税收自身特征与性质来划分各级政府的税源,以事权与财权相统一的原则确定税收收入分配的份额,既体现了税收管理的科学性,又能充分调动政府治税理财的积极性和主动性。

第二,权力均衡机制完善,有效防止地方税收滥用。各国在强调分税分权、给予地方政府较为独立的税收时,也纷纷建立完善的权力均衡机制,以预防地方政府滥用税收。主要是通过立法机关、行政机关和司法机关之间以及上下级政府之间的“以权力制约权力”与政府外部——社会公众(纳税人)的“权力制约权力”相配合来防止税收的滥用。这说明地方政府的税收实际上受到上位法律的监督和制约。

第三,实行不同形式转移支付制度,满足地方政府实现职能的财政需要。由于分税并非国家财力的彻底分配,而是国家全部税收收入基本的或初始的分配,中央与地方之间的财政关系不可能通过“一刀切”的办法予以划分。因此,为了使税收集中与事权分散的矛盾得到缓解,大部分国家都建立相应的财政补助制度来弥补地方财力的不足,最大限度地避免在这一问题上可能出现的不规范、不公平的主观倾向。

四、完善我国税收治理机制的思路与途径

(一)制定统一的税收基本法,完善税收治理机制。市场经济是法制化经济,有效的政府间税收治理机制必须有健全的法律作保证。许多国家都将税收法定原则明确写入宪法或税收基本法,而我国税法在《宪法》中的容量过小,只强调公民的纳税义务,未将被世界上大多数国家普遍采用的税收法定主义体现在《宪法》中,这就为不规范的税收立法留下较大空间。由于税收划分属于税收的根本性问题,不能在《税收征管法》这种级次较低的单行税收法律中设定。因此,完善我国税收治理机制的关键是构建以《税收基本法》为核心的税法体系。在税收立法权的划分上坚持税收法定主义原则,即中央、地方税收的立法权、管理权、收入规模、税种量限以及管理体制等必须以法的形式确定下来,防止朝令夕改;制定颁布地方税法大纲,税收应在《税收基本法》中予以明确,而不应由中央政府单方面决定。设立《税收基本法》可以起到承上启下的作用,是健全税法体系、合理划分税收、规范税收治理机制较为理想的选择。

(二)统一事权、财权和税收,规范各级政府的行为。科学合理地划分各级政府的事权,并依据事权合理确定支出规模,在确定事权和支出规模的基础上划分财权和税收,是规范各级政府行为、完善税收治

理机制的前提。从西方分税制国家的实践来看,各级政府间事权划分越清楚,政府间的财政收支矛盾就越少,税收的使用效率就越高。可见,各级政府间事权的清晰界定是处理各级政府财政关系的初始环节。要界定好各级政府的事权,首先必须从财政体制创新入手,减少财政级次,同时明确各级政府的主要职能,在公共领域中组织和执行公共产品供给,变万能政府为有限政府。其次是根据公共产品的特征和层次性或受益范围来界定各级政府的事权、财权和税权,保持地方政府事权与税权的大致统一。并通过法律的程序规范它们之间的法律关系,使之成为中央政府与地方政府都必须遵循的行为准则,防止出现因权责划分不科学、不规范而导致相互扯皮现象发生。在公共财政框架下,全国性的公共产品供给应由中央政府承担,属于地方性的公共产品则由地方政府承担,一些跨地区的公共项目可由地方政府承担为主,中央在一定程度上参与和协调。

(三) 赋予地方政府适当的税收立法权。税收立法权在中央与地方政府之间适当划分,既有利于保持中央在税收调控中的主导地位,又有利于发挥地方政府在税收调控方面的积极作用。中央应掌握具有跨地区影响力的重要地方税种的立法权,适当赋予地方相应管理权。对于事关市场体系统一,事关地区间平衡与协调,或者事关中央税税基,在宏观调控中有着与中央税同等重要的地方税种,如营业税、企业所得税、个人所得税、证券交易税等,其立法权、解释权、开征停征权等必应当集中在中央;对于税源普遍、税基固定性强、与中央税基的关系不大且对宏观经济影响较小的税种,如房产税、城市维护建设税等,中央只负责制定基本税法(即中央拥有该税种的立法权和解释权,而开征停征权、实施办法、税目税率调整、税收减免及其征收管理等权限可以下放给地方);对于税源在地区之间分布极不均衡、但不会对中央税基构成威胁,同时与宏观经济不发生直接经济影响的税种,如契税、车船使用税、特定消费税等,应由地方政府根据本地情况和特点决定是否开征,其税法解释权、税率制定权、税收减免税权等也归地方。地方政府还可结合本地经济资源优势,对具有地方性特点的税源开征新的税种,并制定具体征税办法,但要报上级机关备案。当然,在赋予地方一定的税收立法权时,也要防止地方税种林立、地区间税负、税率差别过大情况,以保证全国市场的统一。

(四) 健全配套措施,完善财政转移支付制度。合理划分地方税权,还必须完善财政转移支付制度等相关配套措施。地方税收收入和财政转移收入是地方财政收入的两个主要来源。由于划分依据不完全相同,税权划分与收入划分有时会出现不一致的情况。所以,在各地经济发展不平衡、收支差异较大的情况下,即使税权划分合理,也难以保证各地收支都能实现平衡。因此必须改革和完善财政转移支付制度,通过纵向转移和横向转移,使收不抵支的地方实现收支平衡。一方面,应将体制补助、结算补助和税收返还纳入过渡期转移支付,按客观因素和法定公式公平分配。同时逐步调整并最终取消税收返还数量,将其作为中央可支配财力全部用于均衡性拨款。另一方面,要继续完善一般性转移支付办法,利用因素法合理测算各地方的标准收入、标准支出和应得的转移支付支付额。此外,还应逐步建立和完善承上启下的省级转移支付制度,这是分税制体制能否在地方取得预期效果的重要环节。

参考文献:

- [1] 中南财经政法大学. 2004 中国地方财政研究报告 [R]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.
- [2] 李菊香. 转型时期中央与地方税权治理机制的国际借鉴研究 [J]. 当代经济科学, 2002, (6).
- [3] Ver Eecke, W. 1999. Public goods: An ideal concept. Journal of Socio - Economics
- [4] Hewett, Roger S. Bartlett, Robin L. Public Finance, Public Economics, and Public Choice: A Survey of Undergraduate Textbooks. Journal of Economic Education. Fall87, Vol. 18 Issue 4, p425 - 435, 11p 2 charts
- [5] 邓子基, 林志远. 财政学 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [6] 李菊香. 转型时期中央与地方税权治理机制的国际借鉴研究 [J]. 当代经济科学, 2002, (6).
- [7] 中南财经政法大学. 2004 中国地方财政研究报告 [R]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.

(责任编辑: 孙亦军)